

POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS E INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN en la ciudad de rosario

Mg. PUR. Arq. Cintia Ariana Barenboim

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas.

Centro Universitario Rosario de Investigaciones Urbanas y Regionales, FAPyD – UNR y FDyCP - UAI.

Mail: arq.barenboim@gmail.com

RESUMEN

Con la intención de enfrentar los cambios en el contexto actual que afectan la conformación física de la ciudad (suburbanización, fragmentación socio – territorial, resignificación de segmentos urbanos, densificación vertical, entre otros) la Municipalidad de Rosario viene abordando un proyecto de transformación integrador y sustentable, de características significativas, en las dos últimas décadas.

La administración local planteó distintas políticas e instrumentos de actuación que se están desarrollando en forma articulada: descentralización municipal, planificación estratégica y planificación urbana. Si bien esta última ya existía, se continuó actualizando en las distintas versiones del Plan Urbano Rosario y conjugó con las nuevas políticas de gobierno.

Este artículo realiza una breve introducción sobre las políticas públicas urbanas para luego enfocarse en los instrumentos de regulación general y particular, que posee la planificación urbana contemporánea, para llevar adelante el ordenamiento del territorio en la ciudad.

Palabras claves: políticas públicas urbanas, instrumentos de regulación, Rosario.

ABSTRACT

With the intention to address changes in the current context that affect the physical conformation of the city (suburbanization, social fragmentation - territorial redefinition of urban segments, vertical densification, etc.) the Municipality of Rosario has been tackling a project of integration and transformation sustainable significant feature in the last two decades.

Local government raised a number of policies and policy instruments are being developed in a coordinated manner: municipal decentralization, strategic planning and urban planning. While the latter already exist, continues to be updated in the different versions of the Urban Plan Rosario and conjugated with new government policies.

This article makes a brief introduction to urban public policies and then focus on the general regulatory instruments and particular to contemporary urban planning has to take forward the planning of land in the city.

Keywords: urban public policies, regulatory instruments, Rosario.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS

Las *políticas públicas* surgen como espacios centrales de mediación y resolución de conflictos entre colectivos con diversas particularidades. Una política es una compleja y flexible interconexión de procesos en la que los problemas y sus soluciones son constantemente redefinidos o re-inventados. Estas deben considerarse como propuestas de regulación pública de los múltiples problemas y contradicciones que afrontan las sociedades actuales. Asimismo, entraña un mecanismo de asignación pública de recursos y oportunidades entre los diferentes grupos sociales con intereses y preferencias en conflicto (Brugué y Gomà, 1998).

Las *políticas urbanas* constituyen la dimensión espacial del Estado de bienestar y, la regulación pública de la división económica y social del espacio. Estas tienen el reto de diseñar y poner en práctica nuevos y potentes instrumentos de regulación pública de la ciudad, si no se quiere que ésta sea el resultado estricto de la lógica del mercado. El ámbito sustantivo de la política urbana incluye los siguientes sectores de actuación pública y de la gestión del territorio urbano: la localización y reestructuración económica del territorio, la regulación de usos por medio del ordenamiento urbanístico, la vivienda en todos sus aspectos, el transporte colectivo y los equipamientos e infraestructura conectados a la oferta de servicios públicos.

En nuestro país, a pesar que el crecimiento porcentual demográfico y productivo de las concentraciones urbanas ha sido sistemático y constante, las políticas públicas no han sido modificadas sustancialmente en los últimos años. La prioridad de las políticas públicas económicas segregadas de su verificación espacial o territorial resulta evidente por sobre todo otro posible ámbito de planificación y toma de decisiones. El país ha sido especialmente persistente en la apertura comercial, la desregulación de la actividad económica en general, la privatización de prácticamente todas las empresas estatales de servicio públicos, de producción industrial o extractivas, y el retiro del estado central del sistema de jubilaciones y pensiones y otras prestaciones sociales que lo connotaron fuertemente en las décadas anteriores. Todo ello con el declarado propósito de ampliar y mejorar la oferta privada de bienes y servicios, eliminar el déficit público crónico y mejorar la competitividad general de la economía (Pugliese, 2002).

En efecto, la secuencia que articula la hegemonía política y técnica de las *políticas macroeconómicas* (empleo, cambio, recaudación fiscal, términos de intercambio comercial, etc.), las *políticas económicas sectoriales* (agro, industria, transporte, etc.), las *políticas económico-sociales* (educación, salud, etc.) respecto de otras dos instancias crecientemente desconsideradas (las *políticas económicas regionales* y las *políticas económicas urbanas*) resultan notables para el caso latinoamericano y divergentes de procesos contemporáneos, en otros escenarios, como ser en algunos países europeos.

En general, realidades tan concretas como los espacios regionales o urbanos han sido convertidos en términos abstractos de esos diseños políticoeconómicos y consecuentemente, han experimentado efectos de rebote resultantes del desarrollo de tales enfoques. El impetuoso proceso de concentración metropolitana en algunos casos (más precisamente, las migraciones del campo a la ciudad o de los rangos urbanos medios y menores a los mayores), el expansivo crecimiento hacia la periferia (la suburbanización) y la fragmentación socio – territorial son algunos de esos rasgos destacados de la nueva geografía urbana.

En conclusión, el principal problema factiblemente radica en la debilidad creciente del Estado para articular una política urbana consistente y mediadora de los intereses de diversos actores, que construya una perspectiva de ciudad como hecho también productivo, que asegure un adecuado balance entre beneficios privados e intereses públicos, capaz de anticiparse a los conflictos sociales y urbanos que proliferan en su seno y por último, que sea administrada democrática y transparentemente.

2 ROSARIO Y SUS POLÍTICAS URBANAS

Los cambios estructurales ocurridos en el país, a partir de la Ley de convertibilidad y la aplicación de políticas de privatización, desregulación y apertura de mercados, impactan en las economías regionales y locales, conduciendo a una transformación de la realidad de los territorios. Estos procesos caracterizados por la falta de participación e información, ante la ausencia del Estado, son acompañados por una “planificación por omisión”, donde las transformaciones quedan libradas a las fuerzas del mercado. Aparece un nuevo eje de interés, la generación de “ciudades

competitivas”. Por otro lado, la estabilidad relativa, característica de la década del noventa, facilita la realización de grandes inversiones privadas y públicas.

En ese contexto, la organización territorial de la provincia de Santa Fe, también atraviesa una profunda etapa de transformación. En la ciudad de Rosario y otras localidades que forman su área metropolitana (Gran Rosario), con 1.161.188 habitantes (INDEC, 2001) es donde más se evidencia el cambio. La pertenencia y ubicación privilegiada de la urbe frente al esquema regional ampliado, ligado a la creación de un mercado común (MERCOSUR), la convierten en un centro de esperado despegue económico y factible crecimiento poblacional. La inserción territorial y metropolitana, fortalece su rol como centro productivo, comercial, de servicios y comunicaciones a escala ampliada. También como foco educativo, cultural, deportivo y turístico.



Gráfico 1. Ubicación de la ciudad de Rosario en América Latina.
Fuente: Centro Riojano Español de Rosario, 2010.

Rosario mantiene los patrones tradicionales de las ciudades latinoamericanas: los ejes radiales y sectoriales del desarrollo y la expansión urbana aún subsisten, representando el principio de organización espacial fundamental. Sin embargo, aparecen rasgos destacados de una nueva geografía: un expansivo crecimiento de la ciudad más allá de la periferia; posteriormente una resignificación de segmentos urbanos materializada a través de intervenciones de renovación, recuperación y rehabilitación; la densificación intensiva principalmente del área central y macro centro y junto con todo lo mencionado, una significativa fragmentación socio – territorial.

Para enfrentar dichos cambios la administración local planteó distintas políticas e instrumentos de actuación que se están desarrollando de forma articulada:

a) *Descentralización Municipal* es un proceso político, administrativo y social mediante el cual se transfieren funciones, competencias y recursos desde la administración central hacia entes, ámbitos u organismos de menor jurisdicción

territorial. En Rosario comenzó a implementarse con la creación del Programa de Descentralización y Modernización Municipal en 1996. Este reorganiza la administración y los servicios municipales en seis distritos con sus correspondientes centros, siendo una herramienta participativa de gestión que acerca soluciones al ciudadano y lo integra al proceso de transformación urbana (Levin, 2002).

b) Planificación Estratégica propone actuaciones integradas a largo plazo dirigidas a la ejecución de grandes proyectos que contengan objetivos de crecimiento económico y desarrollo urbano, con la identificación de cursos de acción específicos, formulación de indicadores de seguimiento y adhesión de agentes sociales y económicos a lo largo del proceso. No sustituye a la planificación urbana sino que la complementa (Fernández Güell, 1997). En la ciudad se presentan sucesivos Planes Estratégicos: Plan Estratégico Rosario (1998), Plan Estratégico Metropolitano, Región Rosario (2004) y, actualmente el Plan Estratégico Rosario Metropolitana + 10 (2009). Este último, tiene como fin el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, la adopción y el desarrollo de energías alternativas, la promoción del conocimiento y la industria biotecnológica, la movilidad urbana y la conectividad regional y la articulación de la planificación pública con la inversión privada como herramienta para la inclusión y el desarrollo urbano.

c) Planificación Urbana asume las transformaciones físicas y funcionales de la ciudad y su región. El Plan Urbano es su instrumento legal, de carácter técnico y esencialmente físico.

El Plan Regulador de Rosario (1968) se ha ido actualizando (Plan Director, 1991; Nuevo Plan Director, 1999 y Plan Urbano Rosario 2007 – 2017, 2008) no logrando pasar aun la instancia legislativa. Este último, se sustenta en cinco proyectos claves que promueven un equilibrio territorial: el Frente Costero, el Nuevo Eje Metropolitano Norte – Sur, el Nuevo Eje Metropolitano Este – Oeste, la Cuenca de los Arroyos Ludueña y Saladillo y el Frente Territorial (ver Gráfico 3). Se busca un equilibrio entre la evolución de la ciudad, sus diversas partes, la calidad de vida urbana y la restauración de un perfil de representación simbólica apoyado en las nuevas arquitecturas públicas y la recuperación de la costa.

En síntesis, este sistema de planificación, capaz de integrar objetivos estratégicos, políticas sectoriales y proyectos urbanos de actuación física, se convierte en una segura plataforma de gobierno y de toma de decisiones para la transformación consensuada de la ciudad. Sumado a eso, la continuidad en los equipos técnicos, directores y gestión gubernamental facilitaron una efectiva transformación urbana en Rosario.

3 INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO URBANO

El ordenamiento del territorio tiende a establecer los criterios y lineamientos generales para un uso racional del suelo y de sus recursos, la protección del medio ambiente y la distribución y organización de las actividades de la comunidad en el ámbito municipal.

La ciudad cuenta con diferentes instrumentos de configuración de las transformaciones estructurales y crecimiento urbano a escala municipal, entendiéndose como el nivel adecuado para comprender, tomar decisiones y gestionar los aspectos básicos de la dinámica urbana. Sin embargo, en la práctica contemporánea, este nivel no alcanza a desarrollar en detalle las distintas iniciativas edificatorias, la conformación de espacios públicos (calles, plazas, parques, etc.), entre otras cuestiones.

López de Lucio (1994) menciona que desde hace bastantes decenios, la configuración de la ciudad es un proceso gradual. Este se materializa a lo largo de un tiempo, relativamente dilatado y a través de la mediación de sucesivos documentos técnicos cuyo grado de precisión van creciendo a la vez que se reduce su extensión espacial y frecuentemente su complejidad funcional.

En suma, la ciudad cuenta con instrumentos de ordenamiento general y también, de carácter específico, enmarcados dentro de un plan general. La aparición de los últimos son de gran evolución en la planificación urbana; la ciudad ya no se configura por un único documento sino por la articulación de distintos cuerpos normativos.

3.1 Instrumentos de representación general

El ordenamiento del territorio de la ciudad de Rosario se lleva adelante a través de documentos de carácter técnico: un instrumento básico y principal, Plan Urbano y normas generales, Código Urbano y Reglamento de Edificación. Sumado a toda otra norma o regla que disponga el Departamento Ejecutivo con aprobación del Concejo Municipal.

El *Plan Urbano* es la principal figura del planeamiento en la que se define el proyecto de ciudad y de ordenamiento integral del territorio municipal, entendiendo a la ciudad como una totalidad. En el se indican las directrices generales de ordenamiento, los proyectos de carácter estructural para su transformación y los procedimientos que orientan la gestión municipal. Es un instrumento básico y necesario, dado que no requiere de una figura previa y su elaboración es imprescindible para la definición de otros instrumentos que contribuyen a la ejecución de las políticas urbanísticas (Plan Urbano Rosario 2007 – 2017, 2008).



Gráfico 2. Plan Urbano Rosario.

Fuente: Municipalidad de Rosario (2008) Plan Urbano Rosario 2007- 2017.

b) *Plan Maestro* programa e impulsa la transformación de una extensión particular del territorio municipal que incluye situaciones excepcionales, las cuales demandan la definición de políticas de renovación y/o protección, mediante el desarrollo de estudios específicos de alta diversidad y complejidad (dominial, funcional y/o ambiental). El ámbito territorial de aplicación puede incluir sectores pertenecientes a más de un distrito y áreas. Se recurre a este instrumento para precisar los cinco proyectos estructurales mencionados anteriormente con la intención de promover un equilibrio territorial.

c) *Plan Especial* proyecta la transformación física y funcional para un determinado sector de la ciudad, conjunto de parcelas y/o ámbitos públicos, detallando las particularidades de la configuración propuesta para las áreas del dominio público y privado. El documento contiene precisiones acerca de la configuración definitiva de la red de espacios públicos; el carácter y tratamiento de los mismos; la definición de los indicadores urbanísticos; la superficie y localización destinada a vivienda pública y la división del área objeto del plan en unidades de ejecución para el desarrollo de planes de detalles, cuando así correspondiera.

d) *Plan de Detalle* es un instrumento técnico de pequeña escala que sirve de puente entre la escala urbana y la escala edificatoria. La finalidad es precisar los indicadores urbanísticos para una manzana, parcela, conjunto de parcelas, calles especiales o sectores calificados como áreas de reserva.

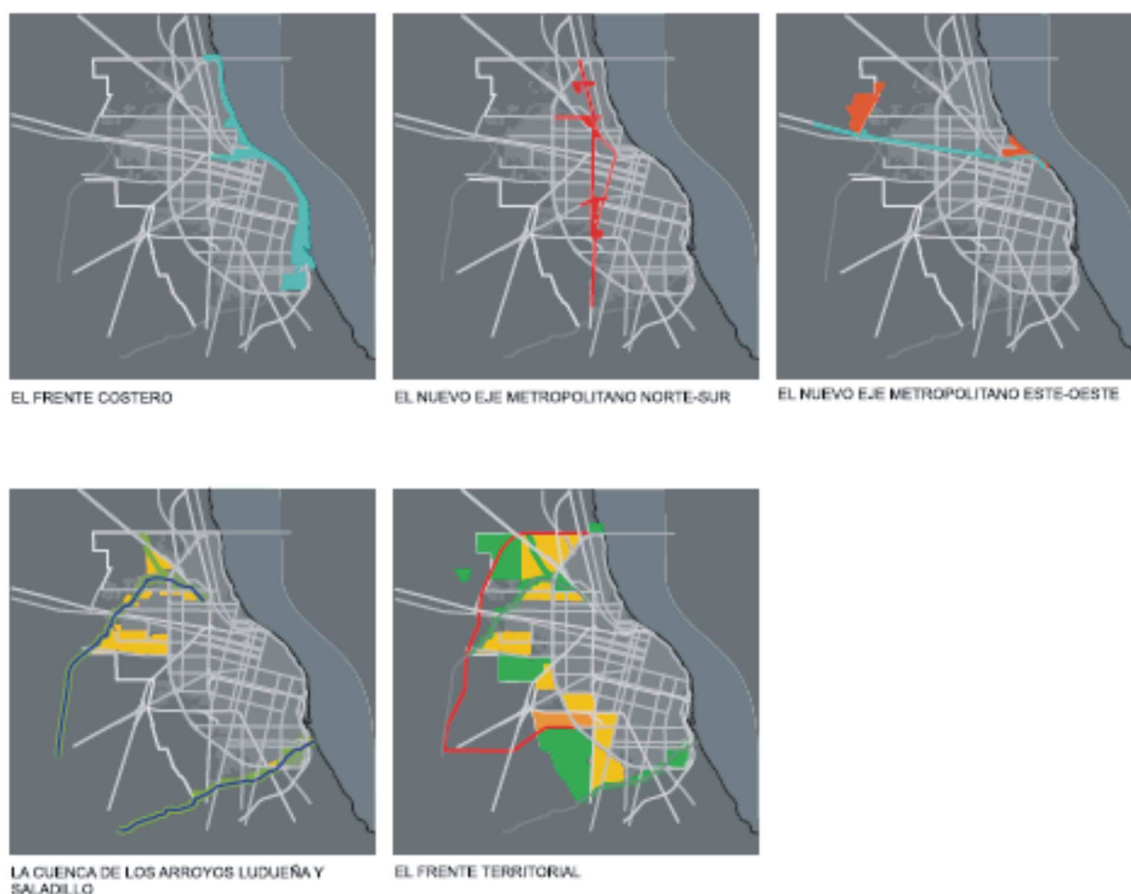


Gráfico 4. Planes Maestros.

Fuente: Municipalidad de Rosario (2008) Plan Urbano Rosario 2007- 2017.

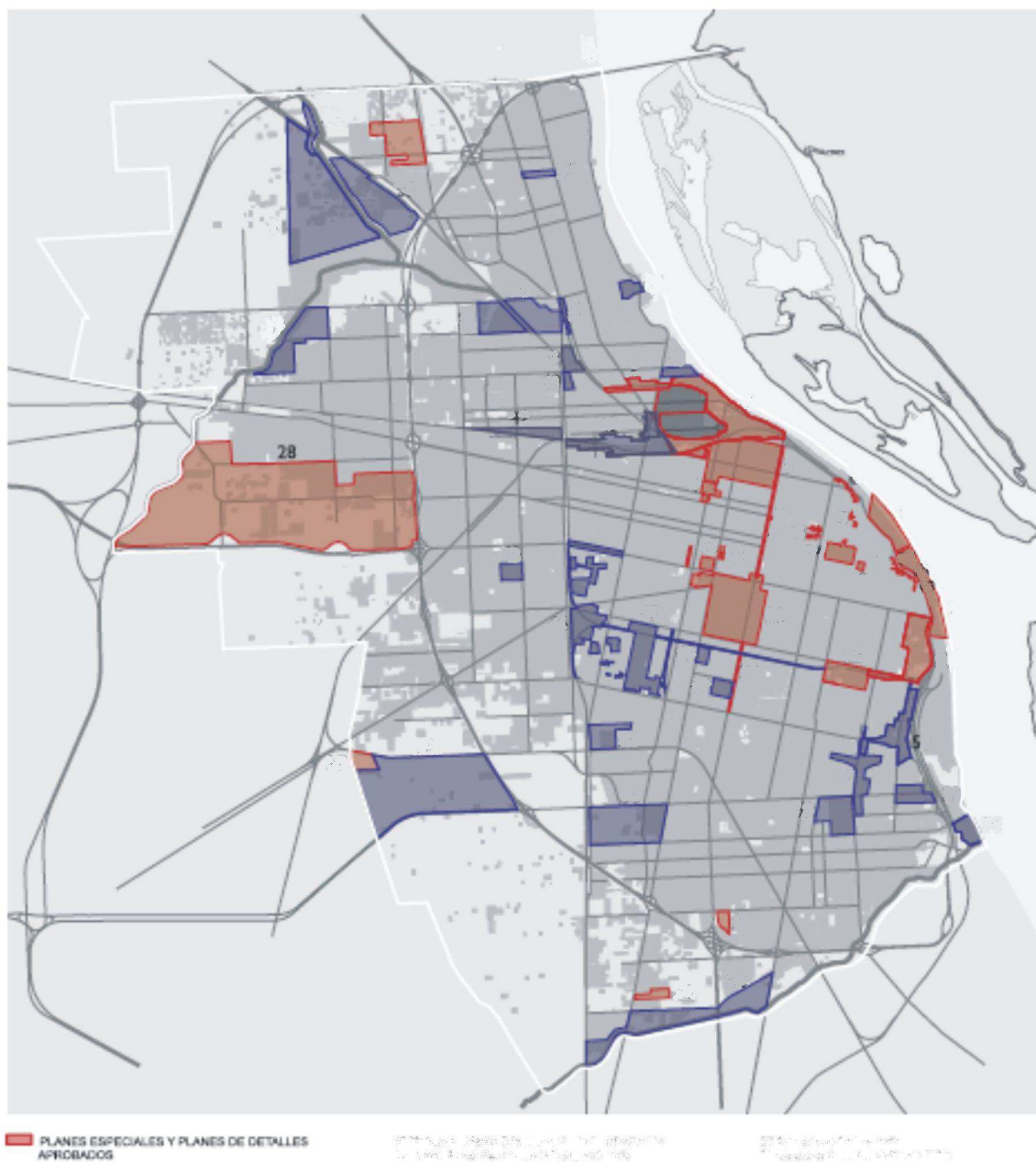


Gráfico 5. Planes Especiales y de Detalles.

Fuente: Municipalidad de Rosario (2008) Plan Urbano Rosario 2007- 2017.

3.2.2 Planificación Sectorial

La planificación sectorial establece las modalidades de actuación, acciones específicas y la programación de políticas referidas a un tema y/o problema particular de la ciudad (Bragos, 2009). Se establecen a través de planes y programas. Los primeros son instrumentos de carácter técnico orientados al conjunto de elementos y redes que asumen un rol estructural en la organización de la ciudad. Los segundos poseen los mismos objetivos pero con distinto alcance. Entre ellos se encuentran los de movilidad, ambiental, vivienda, espacio público, infraestructura de servicios, entre otros.



Gráfico 6. Planes Sectoriales de Movilidad y Ambiental
Fuente: Municipalidad de Rosario (2008) Plan Urbano Rosario 2007- 2017.

3.2.3 Mecanismos de Gestión

Los mecanismos de gestión definen las modalidades de actuación y articulación entre el sector público y el sector privado.

- a) *De actuación: Convenios urbanísticos* son instrumentos jurídicos que formalizan el acuerdo entre la Municipalidad y organismos públicos, privados y/o mixtos para acciones de urbanización, reconversión, protección y/o reforma urbana. Estos tienen vigencia a partir de aprobación en el Consejo Municipal.
- b) *De Financiamiento* permiten a la Municipalidad obtener recursos (en dinero y/o en tierras) para su uso exclusivo en la puesta en marcha de operaciones públicas de urbanización, renovación urbana, infraestructuración, entre otras. Entre ellos se encuentran el Fondo Municipal para Obras Públicas, Fondo de Preservación Urbanística y Fondo Especial de Gestión Territorial (Bragos, 2009).
- c) *De Promoción* habilitan a la Municipalidad intervenir en forma directa y/o indirecta en las acciones de construcción en un determinado sector de la ciudad. Entre ellos se encuentra el derecho de preferencia de compra y el mayor aprovechamiento por recalificación urbanística.

3.2.4 Protección y puesta en valor de sitios especiales

Con el propósito de proteger y/o poner en valor el patrimonio construido, ambiental y paisajístico del territorio municipal se presentan los siguientes instrumentos, que podrán ser aplicados a áreas de particular interés en forma simple o combinada:

- a) *Área de Protección Histórica (APH)* se aplica para dispositivos de preservación, protección y/o eventual sustitución en aquellos sectores de la ciudad que contienen en su interior situaciones tales como edificios de valor histórico y/o arquitectónico o condiciones particulares en la edificación, la morfología del conjunto edilicio y la composición o el carácter de los espacios públicos.

b) *Área de Protección Ecológica y Ambiental (APEA)* se utiliza para la protección de aquellos sectores de la ciudad que contienen elementos significativos del paisaje o aquellos otros que, por sus dimensiones y ubicación, pueden ser utilizados para el desarrollo de parques públicos o espacios verdes privados.

c) *Área de Reserva (AR)* se emplea para evitar la utilización de un sector de la ciudad o un conjunto de parcelas que presentan una situación de emplazamiento especial dentro del territorio municipal y que son susceptibles de encuadrarse en un Plan Especial o en un Plan de Detalle para estimular y/u ordenar el desarrollo de un proceso de urbanización, de renovación edilicia y/o de reconversión urbana, hasta tanto estos planes sean aprobados por el Concejo Municipal.

d) *Área de Interés Social (AIS)* contribuye de distintas maneras al desarrollo de un sector de la ciudad que presente claros signos de deterioro urbano y edilicio y/o de carencia de infraestructuras y equipamientos con el objetivo de generar condiciones de mejor calidad de vida para sectores de población de bajos ingresos.

4 CONCLUSIONES

Las ciudades latinoamericanas deben superar la falsa disyuntiva entre una ciudad receptiva, de nuevas inversiones que aseguren su supervivencia y una ciudad equilibrada, más justa para sus habitantes. Ambas condiciones son necesarias para su desarrollo.

En este sentido la ciudad de Rosario, premiada por las Naciones Unidas en el año 2003, es un ejemplo de gobernabilidad democrática. El Estado presenta una activa política urbana, sintonizando el esfuerzo público – privado en estrategias y propuestas consensuadas a través de las distintas versiones de sus instrumentos: Planes Urbanos, Planes Estratégicos y el Programa de Descentralización y Modernización Municipal.

Las tres regulaciones están puestas en práctica hoy en día, sin embargo, cabe señalar que a pesar de los avances en el ordenamiento territorial, las actualizaciones del Plan Urbano, no logran pasar aun la instancia legislativa. En consecuencia, el desarrollo urbanístico de Rosario está delineado por sucesivos planes urbanos arbitrarios que fueron aportando a un nivel práctico, un escenario de transformaciones puntuales en las dos últimas décadas.

En efecto, es por ello que el Municipio recurre permanentemente a figuras de carácter específico haciendo más factible su aprobación en el Consejo Municipal. Dentro de las cuatro modalidades de instrumentos particulares, explicados en el desarrollo del artículo, se puede señalar las siguientes reflexiones:

- Distintas escalas de aplicación: los “planes especiales y de detalle” son los más implementados en la ciudad, habiendo hasta el momento veintiocho aprobados y treinta más propuestos.
- Temáticas a abordar: los “planes de movilidad y ambiental” fueron ejecutados recientemente y comienzan a llevarse a cabo con gran entusiasmo; otros tópicos de interés para la ciudad se encuentran en elaboración por parte del Municipio.
- Modalidades de gestión: el “convenio urbanístico” es la figura de mayor trascendencia y la favorita por la Secretaría de Planeamiento en los últimos diez años. Logra una articulación de intereses entre lo público – privado, en la cual el privado asume tareas de urbanización que el Estado no podría realizar solo, principalmente por la carencia de recursos.
- Protección y puesta en valor de sitios especiales: los APH son los instrumentos de mayor relevancia habiendo treinta y ocho en diferentes sectores y once en el área central de la ciudad. Por fuera del centro, los Distritos Norte y Sur son los que registran mayor presencia de inmuebles de valor patrimonial.

En suma, la ciudad no esta configurada por un único documento sino por la articulación de distintos cuerpos normativos siendo estos de gran relevancia en el caso expuesto. Es decir, que el ordenamiento y equilibrio territorial puede llevarse a cabo en Rosario por una planificación por partes, a partir de los distintos instrumentos específicos, enmarcado en los lineamientos generales, aún de carácter práctico, del Plan Urbano.

BIBLIOGRAFÍA

BIFARELLO, M. Experiencia Rosario políticas para la gobernabilidad. Editorial Municipalidad de Rosario. Rosario, 2005.

BRUGÜE, Q. y GOMA, R. Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio. Ediciones Ariel Ciencia Política. Barcelona, 1998.

CENTRO RIOJANO ESPAÑOL DE ROSARIO. Imágenes de Rosario. Recuperado el 20 de mayo de 2011, de: www.crerosario.org.ar/images/mapa%20argentina.jpg

FERNÁNDEZ GÜELL, J. M. Planificación estratégica de Ciudades. Editorial Gilli S.A. Barcelona, 1997.

PUGLIESE, L. "Reformas al suelo urbano. Aciertos, desaciertos y retos: el caso argentino", en Segundo Seminario Internacional Reformas al Suelo Urbano. México, Julio de 2002.

LEVIN, M. "Descentralización Municipal. Su impacto en las políticas urbanas", en Taller de Análisis Urbanístico. Facultad de Arquitectura, Planeamiento y Diseño, UNR. Rosario, 2002.

LÓPEZ DE LUCIO, R. "Programas de Actuación Urbanística, Planes Parciales y Proyectos de Urbanización", en MOYA GONZÁLES (comp.) La Práctica del Planeamiento Urbanístico. Editorial Síntesis. España, 1994.

MAPS OF DE WORLD. Maps. Recuperado el 28 de Julio de 2011, de: mapsof.net/uploads/static-maps/distritos_de_rosario.png&imgrefurl.

MUNICIPALIDAD DE ROSARIO. Plan Urbano Rosario 2007 – 2017. Editorial Municipalidad de Rosario. Rosario, 2008.